

N. 02392/2013 REG.PROV.COLL.
N. 03648/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia
sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3648 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Am Group S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Andrea Scuderi, Mario Fiaccavento, Edoardo Nigra, Piero Amara e Giuseppe Calafiore, con domicilio eletto presso il primo, in Catania, Via V. Giuffrida 37;

contro

Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali e dell'Identità Siciliana, in persona dell'Assessore pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria in Catania, Via Vecchia Ognina 149;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Marilena Del Vecchio, Corrado V. Giuliano e Paolo Tuttoilmondo, con domicilio eletto presso il

secondo, in Catania, Via Pasubio 33;

ad adiuvandum:

Comune Di Siracusa, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Salvatore Bianca, con domicilio eletto presso Giuseppe Caltabiano, in Catania, Via Livorno 10;

per l'annullamento

a) del provvedimento della Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Siracusa n. 15118 del 20 settembre 2011; b) del decreto dell'Assessore regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 98 in data 1 febbraio 2012.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale dei Beni Culturali ed Ambientali e dell'Identità Siciliana;

Visti gli atti di intervento di Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus e del Comune di Siracusa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Daniele Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso introduttivo la società ricorrente ha impugnato il provvedimento della Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Siracusa n. 15118 del 20 settembre 2011, con cui è stato negato il nulla-osta per la realizzazione di settantuno villette e di edifici a destinazione turistico-ricettiva.

L'Amministrazione regionale si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.

E' intervenuta *ad opponendum* Legambiente Comitato Regionale Siciliano

Onlus, eccependo l'inammissibilità del ricorso e sollecitando in subordine il suo rigetto nel merito.

Con apposita memoria la ricorrente ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* di Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus.

Con motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il decreto dell'Assessore regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 98 in data 1 febbraio 2012, con cui si è disposta l'adozione del Piano Paesaggistico per il territorio della Provincia di Siracusa.

E' intervenuto *ad adiuvandum* il Comune di Siracusa, chiedendo l'accoglimento del ricorso introduttivo e di quello per motivi aggiunti.

L'Amministrazione regionale e Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus hanno chiesto il rigetto del ricorso per motivi aggiunti.

Con apposite memorie le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive difese.

Nella pubblica udienza del 26 giugno 2013, sentiti i difensori delle parti come indicato in verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La società ricorrente è proprietaria di un'area che, secondo le previsioni del vigente Piano Regolatore Generale di Siracusa, ricade in un unico comparto di intervento edificatorio, soggetto alla disciplina di cui alla "scheda norma" b12b e di cui agli artt. 89 e seguenti delle Norme Tecniche di Attuazione.

In particolare, la "scheda norma" b12b subordina l'applicazione della disciplina da essa contemplata alla cessione al Comune di Siracusa delle aree F2 ed F3 (da destinata in parte a "parchi e giardini privati sottoposti a tutela" ed in parte a "viabilità di Piano Regolatore Generale").

La società ha stipulato con il Comune di Siracusa due convenzioni in data 1 marzo 2011: con la prima (numero 6920 di repertorio) ha ceduto

all'Amministrazione una superficie complessiva di metri quadri 939.490 da destinare alla realizzazione del Parco Territoriale delle Mura Dionigiane; con la seconda (numero 6925 di repertorio) ha ceduto al Comune una superficie complessiva di metri quadri 205.537 da destinare a servizi pubblici, viabilità e parcheggi.

L'art. 3 della seconda convenzione contemplava il diritto della società a realizzare, previo rilascio di una o più concessioni edilizie, un intervento urbanistico, consistente in settantuno villette ed in edifici a destinazione turistico-ricettiva, sulle residue aree edificabili (le cosiddette zone di concentrazione volumetrica) del comparto.

Con istanza del 29 aprile 2011 la società ha chiesto al Comune di Siracusa il rilascio del permesso di costruire e con istanza del 7 giugno 2011 ha chiesto il rilascio del prescritto parere alla Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Siracusa.

Con nota n. 12107 del 18 luglio 2011 la Soprintendenza ha comunicato preavviso di diniego sul rilievo che: a) la particella 39 del foglio di mappa 24 (inclusi i suoi successivi frazionamenti) risultava sottoposta a formale provvedimento di vincolo archeologico ai sensi dell'art. 21 legge n. 1089/1939 in forza del decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959, convalidato con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 1832/Sg del 7 marzo 1966; b) il vincolo di cui si tratta vietava *qualsiasi lavoro che esulasse dalla ordinaria conduzione del fondo e dalle normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie*.

La ricorrente ha rappresentato alla Soprintendenza che: a) il vincolo in questione era indiretto e non comportava un assoluto divieto di edificazione; b) la Soprintendenza aveva in precedenza espresso parere favorevole in relazione ad alcuni interventi di trasformazione urbanistica nella medesima area; c) con sentenza n. 436 del 1991 il Tar di Catania aveva annullato un diniego di nulla-osta della Soprintendenza, affermando

l'insussistenza nell'area di un vincolo di inedificabilità assoluta; d) con decreto n. 5647 del 19 aprile 1998 emesso in sede di ricorso gerarchico, l'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana aveva annullato un parere negativo della Soprintendenza, affermando l'insussistenza di un vincolo di inedificabilità assoluta sull'area di cui si tratta; e) il Piano Regolatore Generale di Siracusa era stato approvato con il parere favorevole del Consiglio Regionale dell'Urbanistica in data 5 dicembre 2006 ed in tale sede la Soprintendenza di Siracusa aveva espresso il proprio avviso favorevole sulla compatibilità fra le previsioni di cui alla "scheda norma" b12b ed il vincolo di cui si tratta.

Con provvedimento n. 15118 del 20 settembre 2011 la Soprintendenza ha negato il richiesto nulla-osta, osservando che: a) il voto espresso in sede di Consiglio Regionale dell'Urbanistica e l'approvazione dello strumento urbanistico non costituiscono fatti idonei a travolgere le prescrizioni del vincolo archeologico indiretto, atteso che la procedura di revisione è appositamente disciplinata dall'art. 128 d.lgs. n. 42/2004 e la competenza in materia spetta all'Assessore regionale, non alla locale Soprintendenza; b) ai sensi dell'art. 21 legge n. 1089/1939, nessuno strumento urbanistico sopravvenuto e incompatibile con un vincolo indiretto è in grado di travolgere le prescrizioni e le limitazioni allo *jus aedificandi* contemplate dal vincolo stesso; c) la sentenza del Tar di Catania n. 436 del 1991 si riferiva ad una richiesta di sanatoria per immobili abusivi realizzati in area contigua e diversa da quella di cui si tratta; d) il decreto assessoriale n. 5647 del 19 aprile 1998 si riferiva ad opere realizzate prima dell'entrata in vigore del vincolo; e) la Soprintendenza ha espresso il proprio parere favorevole in relazione ad interventi su aree vincolate con altri provvedimenti, ma in relazione a zone per le quali non vigevano prescrizioni restrittive per lo *jus aedificandi* analoghe a quelle in questione; f) la realizzazione del progetto di cui si tratta impedirebbe di apprezzare il naturale declivio dell'area ed il

rapporto spaziale del pianoro dell'Epipoli con le Mura Dionigiane che lo racchiudono, pregiudicando la salvaguardia di una millenaria testimonianza del paesaggio, dell'archeologia e della storia della città di Siracusa e comportando la distruzione delle residue tracce di latomie antiche visibili sull'area.

2. Con il ricorso introduttivo la società ha impugnato il provvedimento n. 15118 del 20 settembre 2011 e, con il primo motivo di gravame (*violazione degli artt. 21, 45 e 142 d.lgs. n. 42/2004, del decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959, del principio di proporzionalità, eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità manifesta, sviamento, violazione del giudicato e dell'art. 21-septies legge n. 241/1990*), ha osservato che: a) la previsione del vincolo, secondo cui è vietato *qualsiasi lavoro che esuli dalla ordinaria conduzione del fondo e dalle normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie*, dipende dal fatto che il vincolo stesso è stato apposto nel 1959, epoca in cui la zona in questione si trovava al di fuori del perimetro cittadino; b) considerato che il vincolo indiretto non pone un assoluto divieto di edificazione, la Soprintendenza avrebbe dovuto assentire l'intervento, dettando opportune prescrizioni al riguardo; c) la sentenza del Tar di Catania n. 436 del 1991 riguardava la stessa area di cui si tratta in questa sede.

Con il secondo motivo di gravame (*violazione degli artt. 21, 45, 128 e 142 d.lgs. n. 42/2004, del decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959, dell'art. 59 legge regionale n. 71/1978, dei principi di buon andamento e proporzionalità, eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, travisamento, difetto dei presupposti, illogicità manifesta e sviamento*) la ricorrente ha osservato che: a) il Consiglio Regionale dell'Urbanistica si era pronunciato espressamente in ordine alla "scheda norma" b12b, non ravvisando alcun contrasto fra le previsioni in essa contemplate e quelle imposte dal vincolo di cui si tratta; b) come affermato in giurisprudenza, il favorevole avviso espresso in sede di piano

attuativo impedisce alla Soprintendenza di rimettere in discussione l'andell'intervento in occasione del rilascio delle concessioni edilizie, potendo in tale sede essere indicate solo prescrizioni relative al *quomodo* delle opere; c) l'art. 2 legge regionale n. 71/1978 stabilisce che le *prescrizioni esecutive* dettate in sede di formazione e revisione dei piani regolatori generali *costituiscono a tutti gli effetti piani particolareggiati di attuazione*; d) i "comparti di intervento" previsti dal Piano Regolatore Generale di Siracusa rientrano espressamente nell'ambito delle prescrizioni esecutive di cui al citato art. 2 legge regionale n. 71/1978, essendo caratterizzati da zone di concentrazione volumetrica e da superfici da cedere gratuitamente al Comune; e) il richiamo della Soprintendenza all'art. 128 d.lgs. n. 42/2004 risulta erroneo in quanto la norma disciplina il procedimento di revisione dei vincoli ad istanza di parte; f) l'art. 21 legge n. 1089/1939 (secondo cui nessuno strumento urbanistico sopravvenuto e incompatibile con un vincolo indiretto è in grado di travolgerne le prescrizioni e le limitazioni) è stato abrogato e sostituito dall'art. 45 d.lgs. n. 42/2004, il quale dispone che *gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni* di cui al comma primo *nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici*; g) il Piano Regolatore Generale di Siracusa ha recepito il vincolo indiretto di cui si tratta nel suo effettivo contenuto, che risulta compatibile con la realizzazione dell'intervento che la società intende effettuare.

Con il terzo motivo di gravame (*violazione dell'art. 21, 45 e 142 d.lgs. n. 42/2004, del decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959, dei principi di buon andamento e proporzionalità, eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, travisamento, difetto dei presupposti, disparità di trattamento, illogicità e sviamento*) la ricorrente ha osservato che: a) con memoria prodotta in sede procedimentale la società ha menzionato quarantasette precedenti pareri favorevoli espressi dalla Soprintendenza di Siracusa in situazioni analoghe; b) in particolare, la società ha indicato due casi in cui sono stati assentiti

insediamenti abitativi in zona originariamente sottoposta a vincolo diretto, successivamente trasformato in vincolo indiretto.

Con il quarto motivo di gravame (*violazione dell'art. 21, 45 e 142 d.lgs. n. 42/2004, del decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959, dei principi di buon andamento e proporzionalità, eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà, travisamento, difetto dei presupposti, disparità di trattamento, illogicità e sviamento*) la ricorrente ha osservato che: a) non esiste alcuna latomia nell'area interessata dal progetto (le uniche latomie esistenti si trovano, infatti, nelle aree cedute al Comune); b) la Soprintendenza non può semplicemente negare il rilascio del nulla-osta, avendo l'obbligo di indicare le eventuali prescrizioni che renderebbero l'intervento compatibile con le previsioni del vincolo archeologico indiretto.

3. Nell'odierna udienza la ricorrente ha chiesto un differimento della trattazione del ricorso rappresentando che la società aveva presentato istanza di riesame alla Soprintendenza di Siracusa.

Il Collegio si è riservato la decisione all'esito della discussione e previo esame della documentazione versata in atti dalla ricorrente.

L'istanza di differimento non può essere accolta, atteso che la ricorrente ha prodotto due emails dalla stessa indirizzate alla Soprintendenza da cui non risulta essere in corso alcun riesame del provvedimento impugnato (con la prima email in data 10 giugno 2013 la società ha, infatti, chiesto copia delle emergenze archeologiche onde poter formulare un progetto coerente con le osservazioni della Soprintendenza e con la seconda email in data 17 giugno 2013 ha reiterato tale istanza).

4. Tanto chiarito, deve osservarsi che Legambiente Comitato Regionale Siciliano Onlus risulta legittimata ad intervenire *ad opponendum* nel presente giudizio.

Sulla questione della legittimazione processuale di una mera articolazione interna dell'associazione nazionale, unico soggetto iscritto negli elenchi

ministeriali ed in questa forma eccezionalmente abilitato ex lege a tutelare gli interessi ambientali, occorre richiamare le affermazioni contenute nelle sentenze n. 510/2012 e n. 811/2012 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e n. 1741/2012 del Tar Catania, Sez. I.

In tali pronunce, alle cui motivazioni si rinvia, si è condivisibilmente osservato che la legittimazione a ricorrere può essere riconosciuta anche a comitati od associazioni locali od articolazioni territoriali di associazioni nazionali, purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (sul punto cfr. anche Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2011 n. 3107; Id., sez. V, 22 marzo 2012 n. 1640).

Per quanto riguarda il Comitato Regionale Siciliano dell'Associazione Legambiente, è possibile affermare che esso possiede tali requisiti, cioè il perseguimento della tutela ambientale in modo non occasionale e per espressa previsione dello statuto, ed il godimento di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area ricollegabile alla zona in cui si trova il bene ambientale che si presume lesa.

5. Ciò premesso, il ricorso introduttivo è infondato nel merito e, pertanto, la Sezione può prescindere dall'esame di ogni ulteriore questione di rito sollevata dalle parti o rilevabile d'ufficio.

5.1. Quanto al primo motivo di gravame deve precisarsi che la Soprintendenza non ha mai affermato che il vincolo indiretto comportasse un assoluto divieto di edificazione, ma ha semplicemente osservato che nell'area risultavano compatibili con il vigente vincolo archeologico indiretto i soli interventi connessi alla *ordinaria conduzione del fondo* e alle *normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie*.

Ciò precisato, le prescrizioni di vincolo non possono ritenersi *sic et simpliciter* superate per il mero fatto che l'area interessata si sia venuta successivamente a trovare, secondo quanto riferito dalla ricorrente, all'interno del perimetro cittadino.

Il vincolo archeologico indiretto, infatti, è funzionale alla tutela e valorizzazione dell'area interessata dal vincolo diretto e la sua *ratio*, pertanto, non viene meno nel caso in cui le zone circostanti le aree soggette a vincolo - sia diretto che indiretto - siano progressivamente interessate dall'espansione urbana.

Ne consegue che la Soprintendenza non avrebbe potuto indicare alcuna prescrizione al fine di rendere compatibile l'intervento di cui si tratta (in ragione della sua natura) con le prescrizioni del vincolo indiretto, posto che quest'ultimo esclude la realizzazione di opere edilizie che non siano connesse alla *ordinaria conduzione del fondo* e alle *normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie*.

Quanto alla sentenza di questo Tar n. 436 del 1991, essa è stata effettivamente pronunciata con riferimento ad un'area parimenti interessata dal vincolo indiretto imposto con decreto ministeriale in data 15 dicembre 1959 e convalidato con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 1832/Sg del 7 marzo 1966.

Occorre, tuttavia, osservare che in quel caso venivano in rilievo opere per le quali era stato richiesto condono edilizio e che l'esito di quel giudizio, sulla base delle allegazioni e delle prove fornite in giudizio dalle parti, è dipeso sostanzialmente dal fatto che l'Amministrazione, in violazione dell'art. 23 legge regionale n. 37/1985, non aveva indicato il *grave pregiudizio* che ostava al rilascio del parere favorevole della Soprintendenza, mentre la sentenza in questione non contiene alcun riferimento al contenuto obiettivo del vincolo indiretto e non si esprime sul fatto se, in forza di tale vincolo, siano o meno ammesse nell'area le sole opere edilizie connesse alla *ordinaria conduzione del*

fondo e alle normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie.

5.2. Quanto al secondo motivo di gravame, deve preliminarmente osservarsi che la giurisprudenza indicata dalla ricorrente non risulta del tutto attinente al caso in esame.

E' vero, infatti, che in diverse decisioni si è affermato che la Soprintendenza, dopo aver espresso parere favorevole sul piano attuativo, non può rimettere in discussione l'*an* dell'intervento in sede di rilascio del titolo edilizio.

In quelle ipotesi, tuttavia, venivano in rilievo degli assensi resi in relazione a piani di lottizzazione, cioè a strumenti attuativi che già indicano in concreto (anche se non nel dettaglio) quali sono gli specifici interventi edilizi ed urbanistici che si intendono realizzare.

Nel caso in esame, invece, il parere della Soprintendenza e del Consiglio Regionale dell'Urbanistica è stato espresso in relazione alle - ancora astratte - previsioni di cui alla scheda b12b, senza che fossero state ancora individuate in concreto le opere effettivamente da realizzare nelle cosiddette zone di concentrazione volumetrica (opere per la cui individuazione si è resa necessaria la preliminare stipula in data 1 marzo 2011 delle due convenzioni fra la società ricorrente ed il Comune di Siracusa), ciò che assume rilievo in relazione al livello di affidamento del privato (che risulta evidentemente assai più intenso nell'ipotesi che la Soprintendenza abbia già espresso parere favorevole sul piano di lottizzazione).

Fermo restando che in sede di approvazione del Piano Regolatore Generale sarebbe stata auspicabile una più attenta valutazione sull'effettiva compatibilità fra le previsioni del vincolo indiretto e quelle di cui alla scheda b12b, non può comunque affermarsi che nella specie fosse già intervenuto un assenso della Soprintendenza sull'*an* dell'intervento, atteso che, indipendentemente dalla natura esecutiva delle prescrizioni di cui alla scheda citata, le concrete modalità di tale intervento non erano -

ovviamente - note al momento di approvazione del Piano, essendo state le stesse individuate solo a seguito della stipula delle due convenzioni di cui si è detto.

Non è vero, inoltre, che l'art. 128, terzo comma, d.lgs. n. 42/2004 disciplina soltanto l'ipotesi del procedimento di revisione del vincolo su istanza di parte: *in presenza di elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati, il Ministero può rinnovare, d'ufficio o a richiesta del proprietario, possessore o detentore interessati, il procedimento di dichiarazione dei beni che sono stati oggetto delle notifiche di cui al comma 2, al fine di verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei beni medesimi alle disposizioni di tutela.*

Le previsioni contenute nel vincolo, in altri termini, possono essere modificate, sia d'ufficio che su istanza di parte, solo previo intervento del competente organo amministrativo (che in Sicilia è l'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e non la locale Soprintendenza).

Coerentemente con tale previsione, l'art. 145, secondo comma, del medesimo d.lgs. stabilisce che le prescrizioni di tutela indiretta *sono immediatamente precettive* e che *gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici.*

Il che vuol dire che le prescrizioni di vincolo vanno recepite nel loro obiettivo ed originario contenuto e che esse prevalgono su eventuali - ed irrilevanti - modifiche contenute negli strumenti urbanistici, di talché, con riferimento al caso di specie, il Piano Regolatore Generale di Siracusa avrebbe dovuto contemplare, da un lato, una destinazione urbanistica dell'area tale da consentire soltanto interventi edilizi connessi alla *ordinaria conduzione del fondo* ed alle *normali opere di trasformazione agricola eventualmente necessarie* e, dall'altro, risulta priva di qualsiasi effetto la circostanza che il Piano stesso abbia stabilito una destinazione incompatibile con tali previsioni.

5.3. Quanto al terzo motivo di gravame, deve preliminarmente osservarsi che la disparità di trattamento può assumere rilievo solo in relazione a provvedimenti discrezionali, mentre nel caso in esame il diniego di nulla-osta presenta contenuto vincolato in ragione dell'obiettivo contenuto del vincolo archeologico indiretto di cui si discute.

Parte ricorrente, inoltre, non ha adeguatamente indicato e specificato in sede di ricorso le fattispecie, che essa assume di analogo contenuto, in cui l'Amministrazione avrebbe tenuto un differente contegno, fatta eccezione per le vicende interessanti le ditte Dionigiana ed Atlas, per le quali, tuttavia, deve escludersi che vi sia identità di fattispecie, atteso che in quei casi le aree interessate dagli interventi, originariamente soggette a vincolo diretto, sono state successivamente sottoposte a vincolo indiretto, senza, però, la previsione di limitazioni edificatorie di contenuto analogo a quelle contemplate nel vincolo indiretto che interessa l'area nella disponibilità della ricorrente.

5.4. Quanto al quarto motivo di gravame, l'affermazione (che la ricorrente assume erronea) della Soprintendenza in ordine all'esistenza di latomie nell'area in cui è previsto l'intervento non risulta decisiva, sia in quanto il diniego trova comunque fondamento nelle incompatibili previsioni di cui al vincolo indiretto, sia in quanto l'Amministrazione ha fatto precipuo riferimento alla necessità di preservare l'integrità del rapporto spaziale fra la piana dell'Epipoli (uno dei cinque quartieri dell'antica Siracusa) e le Mura Dionigiane che in epoca greca circondavano la città.

6. Nel ribadire l'infondatezza del ricorso introduttivo, il Collegio deve precisare in punto di fatto che l'Amministrazione regionale e l'interveniente *ad opponendum* avevano eccepito l'improcedibilità del ricorso introduttivo a seguito dell'adozione del Piano Paesaggistico della Provincia di Siracusa, il quale ha previsto per l'area in questione un livello di tutela 3 ed un divieto assoluto di edificazione.

Con ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il decreto dell'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 98 in data 1 febbraio 2012, con cui si è disposta l'adozione del Piano Paesaggistico per il territorio della Provincia di Siracusa.

7. Anche il ricorso per motivi aggiunti è infondato nel merito, di talché la Sezione può prescindere dall'esame di ogni altra questione di rito sollevata dalle parti o rilevabile d'ufficio.

Appare, inoltre, opportuno osservare che con riferimento all'area in questione, sottoposta a vincolo archeologico indiretto, risultano immediatamente applicabili, ai sensi del combinato disposto degli art. 143, nono comma, 134, lett. b), e 142, primo comma, lett. m), d.lgs. n. 42/2002, le cosiddette "misure di salvaguardia" contemplate dal citato art. 143, nono comma, come peraltro precisato con nota n. 26950 del 29 maggio 2012 dall'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana.

7.1. Con il primo motivo di gravame (*violazione del d.lgs. n. 152/2006, della direttiva 2001/42/CE in data 27 giugno 2001, dell'art. 59 legge regionale n. 6/2009, eccesso di potere per difetto di istruttoria ed omessa applicazione della deliberazione di Giunta regionale n. 200 del 10 giugno 2009*) la ricorrente ha osservato che il Piano è stato adottato senza il previo esperimento del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

L'art. 6 d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che la VAS *riguarda i piani ed i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale* ed il precedente art. 5, primo comma, lett. c), chiarisce che sono *piani e programmi... gli atti e provvedimenti pianificazione e di programmazione, comunque denominati, ...nonché le loro modifiche*.

L'art. 6, quarto comma, d.lgs. n. 152/2006 elenca espressamente i piani e programmi esclusi dall'applicazione del decreto, senza far menzione dei Piani Paesaggistici.

L'art. 11, quinto comma, del medesimo decreto stabilisce che la VAS

costituisce parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione dei piani e programmi e dispone che i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.

L'art. 59 legge regionale n. 6/2009 prevede che, *fino all'emanazione della normativa regionale in materia di valutazione ambientale strategica, la Giunta Regionale con propria deliberazione definisce il modello metodologico procedurale della valutazione di piani e programmi ai sensi del d.lgs. n. 152/2006.*

Con deliberazione di Giunta n. 200 del 10 giugno 2009, la Regione Siciliana ha adottato il menzionato modello metodologico procedurale, ribadendo che la VAS costituisce parte integrante del procedimento di adozione e approvazione dei piani e dei programmi.

La sottoposizione a VAS del Piano Paesaggistico risulterebbe necessaria anche in considerazione del fatto che esso non assolve una funzione di mera tutela, ma detta anche regole urbanistiche (vietando, ad esempio, interventi consentiti dalla legislazione ordinaria e dagli strumenti urbanistici comunali) e prefigura interventi idonei ad incidere sul territorio, come si evince anche dalla relazione generale al Piano (pagina 11: *individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili..., recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate..., interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile...*).

Il menzionato riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile risulterebbe particolarmente eloquente, atteso che la VAS assolve la finalità di verificare che gli obiettivi del Piano siano coerenti con tali principi.

Con sentenze n. 2146/2011 e n. 3219/2011 il Tar di Catania ha ritenuto l'illegittimità del Piano Paesaggistico adottato in assenza di VAS, in cui si è evidenziato che, come risulta dall'art. 5, primo comma, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, l'impatto ambientale è costituito da *qualsiasi alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta o indiretta, a breve o a lungo termine, permanente e*

temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente.

La ricorrente ha osservato che la VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e che la disciplina nazionale costituisce recepimento di una direttiva europea, cosicché la Regione avrebbe adottato un provvedimento non conforme alle regole procedurali espressamente stabilite dalla competente autorità statale.

7.1.1. Le censure di cui al primo motivo aggiunto sono infondate.

Devono in primo luogo richiamarsi le sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana nn. 811, 812, 813, 814, 815, 817, 819 del 7 marzo 2012, nelle quali, in riforma delle decisioni assunte da questo Tribunale e menzionate dal Comune ricorrente nelle proprie difese, si è evidenziato che l'art. 6, primo comma, d.lgs. n. 152/2006 contempla la VAS per *i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale* e che la finalità del Piano Paesaggistico è quella di *indicare l'insieme coordinato dei parametri di tutela e salvaguardia dei valori paesistico-ambientali delle zone d'interesse paesaggistico, conformando a sé tutti gli usi, pianificati e/o programmati, quell'uso del territorio che intercetti beni o contesti sensibili*, cioè di imporre *usi del territorio coerenti con lo sviluppo sostenibile* (che è lo stesso scopo a cui risponde la VAS ai sensi del citato art. 6, primo comma, d.lgs. n. 152/2006), come risulta espressamente dall'art. 143, primo comma, lett. h), del decreto, il quale prescrive che il Piano individui le *misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.*

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha anche rilevato che le norme del Piano *non servono... a porre regole esecutive dirette di gestione territoriale* e che *ogni successivo intervento... programmatorio o esecutivo successivo al Piano soggiace comunque alla valutazione ambientale strategica o d'impatto ambientale.*

In buona sostanza, come osservato dal giudice d'appello, il Piano Paesaggistico non assume una *significativa incidenza... sull'ambiente* (restando, quindi, escluso dall'applicazione dell'art. 6, primo comma, d.lgs. n. 152/2006), a dispetto del fatto che gli strumenti di pianificazione paesaggistica *abbiano assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa via, via più ampia*, attraverso il noto percorso legislativo che ha visto affermarsi, attraverso la legge n. 431/1985, *una più compiuta e totalizzante nozione di paesaggio* e che è culminato nella nozione identitaria di paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004, che trova fondamento anche nella Convenzione Europea del Paesaggio ratificata con legge n. 14/2006, il cui art. 1, lett. a), designa eloquentemente il paesaggio come *una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*.

Tali conclusioni sono confermate, come affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, dalla distinzione ancora in auge (ed espressamente riconosciuta dall'art. 135, primo comma, d.lgs. n. 42/2004) fra il Piano Paesaggistico in senso stretto ed il Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, il cui maggior impatto in materia di futuro sfruttamento edilizio del territorio può, invece, giustificare il ricorso alla procedura di valutazione ambientale strategica.

Il Piano Paesaggistico in senso stretto *non determina alcun impatto sull'ambiente (anzi, lo protegge)*, non abilita *alla realizzazione di progetti sul territorio* e non cagiona alcuna *alterazione* dell'ambiente ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, dovendo precisarsi a tale ultimo riguardo che con l'espressione *alterazione positiva* il legislatore non ha inteso far riferimento ad ipotesi di miglioramento ambientale (atteso che sarebbe un controsenso sottoporre a valutazione ambientale piani di siffatta natura), ma ha voluto *indicare le condotte commissive attive il cui effetto è pur sempre pregiudizievole nei*

riguardi dell'ambiente.

Alle argomentazioni di cui alle citate sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana può essere opportuno aggiungere le osservazioni che seguono.

La disciplina del Piano Paesaggistico in senso stretto assume indubbiamente, come osservato dal Comune ricorrente, un'incidenza su profili di rilievo urbanistico, ma ciò sempre al fine esclusivo di proteggere e valorizzare *l'ambiente nel suo aspetto visivo* (secondo la definizione di paesaggio di cui alla sentenza n. 367/2007 della Corte Costituzionale), alla luce dei valori culturali che il territorio esprime.

In altri termini, il Piano Paesaggistico in senso stretto, pur nella misura in cui influenza la pianificazione urbanistica, si limita a tutelare *l'ambiente nel suo aspetto visivo* e non interferisce sugli ulteriori profili in cui si sostanzia la complessa nozione di ambiente (la salute pubblica, la vegetazione, la flora, la fauna, la qualità dell'aria e delle acque, le condizioni del suolo e del sottosuolo, gli eco-sistemi, l'impatto acustico, etc.).

Anche *l'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio* avviene esclusivamente in funzione *della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO* (art. 135, quarto comma, lett. d., d.lgs. n. 42/2004), restando impregiudicata la successiva valutazione di natura ambientale, alla luce dei più complessi profili che la stessa involge, da effettuarsi in occasione della pianificazione urbanistica che farà seguito a quella di natura paesaggistica.

Deve, inoltre, evidenziarsi che l'Amministrazione regionale ha comunque dato corso alla procedura VAS con nota n. 18835 del 6 aprile 2012 (anteriormente all'approvazione del Piano, come prescritto dall'art. 11, quinto comma, d.lgs. n. 152/2006, che sancisce l'annullabilità del provvedimento solo nel caso di sua approvazione - non di sua adozione - in

difetto della previa valutazione ambientale strategica) e ciò alla luce delle considerazioni di natura tuzioristica svolte dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione nella nota n. 1827 del 21 gennaio 2010, in cui si pone in rilievo che, nella generale incertezza sulla materia, la prassi cautelativa invalsa in ambito nazionale era stata nel senso di sottoporre anche il Piano Paesaggistico al procedimento VAS.

7.2. Con il secondo motivo di gravame (*violazione degli artt. 143 e seguenti d.lgs. n. 42/2004, dei principi di buon andamento, proporzionalità, di leale collaborazione fra enti, del giusto procedimento, nonché eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e difetto di motivazione*) la ricorrente ha osservato che: a) il Piano Paesaggistico, senza tener conto delle previsioni del Piano Regolatore Generale del Comune di Sircusa, ha stabilito l'inedificabilità di tutto il comparto edificatorio di cui si tratta, disciplinato dall'art. 30, lett. 10-f, delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano (livello di tutela 3: *...in queste aree non è consentito realizzare nuove costruzioni ed esercitare qualsiasi attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia*); b) la decisione assunta dall'Amministrazione regionale non tiene conto dei molteplici rilievi formulati al riguardo dal Comune di Siracusa ed in particolare della nota in data 4 marzo 2011, n. 02606; c) nel verbale dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio in data 1 agosto 2011 si è incomprensibilmente affermato che *una più attenta e circostanziata valutazione nel merito delle osservazioni, opposizioni e suggerimenti proposti durante la fase di adozione... potrà consentire la piena congruità degli stessi alle indicazioni e direttive impartite a livello regionale.*

7.2.1. La censura è infondata.

Come si desume dal menzionato verbale in data 1 agosto 2011, nonché dal verbale in data 27 luglio 2011 del Gruppo Istruttorio "Area Sud Orientale" della Speciale Commissione, l'Amministrazione regionale ha operato una corretta distinzione fra la fase della redazione del Piano e la fase delle

opposizioni successive alla sua pubblicazione, senza peraltro escludere che anche in sede di adozione del provvedimento i Comuni potessero significativamente interloquire - come incontestabilmente avvenuto - sui contenuti specifici del Piano stesso.

L'Amministrazione regionale, in buona sostanza, ha condivisibilmente precisato che la fase preliminare all'adozione del Piano non può consistere in un esasperato e prolungato confronto dialettico sulle decisioni di spettanza dell'autorità procedente in ordine ai regimi normativi da attribuire alle varie aree, potendo eventuali obiezioni al riguardo essere svolte e vagliate in modo più adeguato nella fase successiva alla pubblicazione del Piano.

Ne consegue che l'Amministrazione ha tenuto in debito conto le osservazioni svolte dal Comune di Siracusa (anche) in ordine al regime previsto per l'area in questione, ma ha opportunamente rinviato la loro piena delibazione alla fase successiva alla pubblicazione del Piano Paesaggistico.

7.3. Con il terzo motivo di gravame (*violazione degli artt. 143 e seguenti d.lgs. n. 42/2004, eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà, difetto di istruttoria, perplessità*) la ricorrente ha osservato che: a) il Piano Paesaggistico prevede tre livelli di tutela in ordine crescente in relazione al livello di protezione del paesaggio (livelli 1, 2 e 3, rispettivamente corrispondenti nella cartografia alle colorazioni gialla, verde e rossa) ; b) il terreno di proprietà della ricorrente, sebbene indicato in rosso nella cartografia, deve invece qualificarsi come zona 10-d, soggetta alla disciplina di cui all'art. 30, lett. 10-d, delle Norme Tecniche di Attuazione (Aree urbanizzate e paesaggi urbani compatti; livello di tutela 1) e non a quella di cui all'art. 30-lett. 10-f (Paesaggio delle mura dionigiane ed aree archeologiche presenti nel contesto urbano; livello di tutela 3).

7.3.1. La censura è infondata.

L'art. 30 delle Norme Tecniche di Attuazione disciplina la "balza costiera urbanizzata di Siracusa".

La lett. 10-d del citato art. 30, come si evince dalla sua rubrica, disciplina le "Aree urbanizzate" ed i "paesaggi urbani compatti", mentre la lett. 10-f disciplina il "Paesaggio delle Mura Dionigiane" e le "aree archeologiche presenti nel contesto urbano".

E' chiaro che l'area di cui si tratta, in quanto soggetta a vincolo archeologico indiretto, rientra nelle previsioni di cui alla lett. 10-f, sebbene essa ricada al contempo nell'ambito di un'area urbanizzata (di talché, se non vi fosse la presenza del vincolo archeologico indiretto, essa potrebbe astrattamente rientrare nelle previsioni di cui alla lett. 10-d).

L'indicazione grafica (cioè la colorazione in rosso dell'area in questione) risulta, quindi, corretta e coerente con le indicazioni letterali contenute nel Piano.

7.4. E' opportuno esaminare congiuntamente il quarto ed il quinto motivo aggiunto.

Con il quarto motivo di gravame (violazione degli artt. 143 e 144 d.lgs. n. 42/2004, dell'art. 15 legge n. 241/1990, dell'art. 5 decreto *assessoriale n. 5820 dell'8 maggio 2002, eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento, contraddittorietà, violazione del principio di leale collaborazione tra enti*) la ricorrente ha osservato che: a) l'art. 143 d.lgs. n. 42/2004 dispone che il Piano Paesaggistico è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 legge n. 241/1990; b) il successivo art. 144 stabilisce che *al fine di assicurare la dovuta partecipazione degli enti locali, dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, nel procedimento di redazione dei piani territoriali paesistici è assicurata la concertazione istituzionale e la più ampia partecipazione pubblica*; c) nel caso in esame il Piano Paesaggistico non è stato oggetto di effettiva concertazione fra gli enti preposti alla tutela del territorio, né è stato raggiunto un accordo ai sensi dell'art. 15 legge n.

241/1990.

Con il quinto motivo di gravame (*violazione degli artt. 143 e 144 d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, sviamento, contraddittorietà*) la ricorrente ha osservato che in sede di adozione del Piano l'Amministrazione regionale ha rifiutato un confronto paritetico con gli enti locali ed ha omesso di tener conto delle esigenze da questi rappresentate.

7.4.1. Le censure sono infondate.

Deve premettersi che la partecipazione dei Comuni interessati è stata assicurata nella specie mediante l'applicazione delle regole procedurali (sostanzialmente analoghe) previste dal regio decreto n. 1357/1940 per la redazione del Piano Territoriale Paesistico e per la individuazione delle bellezze di insieme, nonché di quelle di cui al d.lgs. n. 42/2004 per la dichiarazione di notevole interesse pubblico, cioè tramite l'utilizzo di un modello procedimentale idoneo a consentire che la decisione pianificatoria fosse assunta previa partecipazione dei Comuni interessati già nella fase di preparazione del provvedimento e salvo l'ulteriore sviluppo della dialettica procedimentale nella fase delle osservazioni od opposizioni successive all'adozione e pubblicazione dello strumento pianificatorio.

Deve ulteriormente premettersi che l'effettivo coinvolgimento dei Comuni della Provincia nella redazione del Piano è dimostrato, tra l'altro, dal verbale dell'apposito Gruppo Istruttorio del 27 luglio 2011 (nel quale si dà atto dell'accoglimento delle osservazioni rese dai Comuni in ordine ai seguenti profili: a) ricognizione di tutti i vincoli di cui all'art. 142 d.lgs. n. 42/2004 al fine di escludere dalla soggezione ai vincoli medesimi le aree urbanizzate soggette alle disposizioni di cui al secondo comma della stessa disposizione; b) previsione del regime di tutela di livello 1 per le rimanenti aree urbanizzate sottoposte a tutela paesaggistica e non caratterizzate da un particolare disordine urbanistico; c) previsione del regime di tutela 1 per i centri e in nuclei storici già compresi nei beni paesaggistici, salvi i casi

particolari in cui l'eccezionale valore dei luoghi imponga norme più restrittive, con applicazione della disciplina di cui al Titolo II delle norme di attuazione; d) disciplina di recupero per i contesti territoriali, nell'ambito dei beni tutelati, soggetti a livelli di trasformazione e che presentino un forte impoverimento dei valori paesistici e previsione di indirizzi generali in sede di adeguamento del Piano Regolatore Generale per il recupero ed il riordino di aree degradate escluse dai beni paesaggistici; e) distinzione fra vincolo diretto ed indiretto per le zone sottoposte a vincolo archeologico sulla base dello specifico contenuto del provvedimento con cui è stato imposto il vincolo; f) ripermimetrazione delle aree boscate secondo la individuazione effettuata dall'Inventario Forestale Regionale sulla base del d.lgs. n. 227/2001), nonché dalla nota della della Soprintendenza di Siracusa n. 11824 del 13 luglio 2011, in cui si dà atto che i Comuni della Provincia di Siracusa hanno fatto pervenire all'Amministrazione apposite schede, osservazioni e suggerimenti scritti in epoca anteriore all'adozione del Piano. Tanto premesso, è opportuno chiarire che l'art. 143, secondo comma, d.lgs. n. 42/2004 si riferisce ai rapporti fra autorità statale e regionale, non ai rapporti procedimentali fra autorità procedente (statale o regionale) ed altri enti territoriali minori.

Deve, poi, osservarsi che l'art. 145 d.lgs. n. 42/2004 si limita a prevedere, per quanto in questa sede interessa, che: a) i Piani Paesaggistici *possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale ed economica* (secondo comma); b) le previsioni dei Piani Paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156 non sono derogabili dagli strumenti urbanistici e prevalgono sulle previsioni eventualmente difformi in essi contenute (terzo comma); c) i Comuni sono tenuti *a conformare ed adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei Piani Paesaggistici* (quarto comma).

Ciò non vuol dire, ovviamente, che i Comuni non siano chiamati a svolgere

un ruolo significativo nella fase istruttoria che precede l'adozione del Piano, come eloquentemente indicato dall'art. 144, primo comma, che si preoccupa di assicurare la concertazione istituzionale e la partecipazione dei soggetti interessati.

E', tuttavia, da escludere che i Comuni partecipino alla fase di adozione del Piano Paesaggistico nella forma del concerto in senso tecnico, nel senso, cioè, che il provvedimento di adozione del Piano sia riferibile a - e promani anche da - gli enti Comunali che hanno preso parte al relativo procedimento.

Come risulta, infatti, dall'art. 135 d.lgs. n. 42/2004 la funzione pianificatoria in materia paesaggistica spetta allo Stato e alle Regioni ed è solo fra questi enti che, con particolare riferimento a quanto previsto dal primo comma, ultimo periodo, di tale disposizione, il provvedimento di adozione può eventualmente assumere la forma del concerto (ipotesi che ovviamente resta esclusa per la Regione Sicilia in ragione delle competenze amministrative "esclusive" che la stessa esercita in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 1, primo comma, d.p.r. n. 637/1975).

Né tantomeno può parlarsi di atto complesso (diseguale), per il decisivo rilievo che i Comuni non manifestano od esprimono nel procedimento di adozione del Piano alcuna volontà provvedimentale.

Ciò è stato chiaramente affermato nelle sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana nn. 811, 812, 813 e 815 del 7 marzo 2012, in cui si precisa che il procedimento in questione deve assicurare, come avvenuto nella specie, il necessario ed *adeguato coinvolgimento concertativo* degli enti comunali, *senza che ciò tramuti in qualsivoglia forma di codecisione con i soggetti coinvolti*.

La partecipazione dei Comuni in sede di adozione del piano paesaggistico risulta, quindi, di natura istruttoria e si giustifica sia in ragione dei possibili apporti conoscitivi che tali enti possono recare ai fini di una più compiuta

ricognizione dei valori paesaggistici e di più adeguate forme di loro tutela e valorizzazione, sia ai fini del necessario coordinamento della pianificazione paesaggistica con la pianificazione urbanistica (anche futura) dei Comuni, nel rispetto del principio di leale collaborazione (affermato in materia paesaggistica dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 367/2007) e della necessaria prevalenza del *bene paesaggio*, in quanto *valore primario... ed anche assoluto* (sul punto cfr. la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 367/2000, nonché le sentenze della stessa Corte n. 151/ 1986, n. 6421/1987, n. 182/2006 e n. 183/2006), la cui tutela costituisce, invero, *compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato, oltre che delle Regioni e degli enti locali* (sentenza Corte Cost. n. 378/2009), restando ferme, peraltro, le diverse competenze attribuite dalla legge ai diversi enti coinvolti nell'esercizio di tale funzione (con particolare riferimento, quanto al caso in esame, a quelle attribuite a Stato e Regioni in materia di adozione ed approvazione del Piano Paesaggistico ai sensi dell'art. 135 d.lgs. n. 42/2004).

Come precisato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 378/2000 (riferita ai Piani Paesaggistici Regionali), ai Comuni devono, quindi, essere garantite *adeguate forme di partecipazione... ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia* in campo urbanistico (autonomia che, occorre sottolineare, può esprimersi nell'imposizione, *in relazione ad esigenze particolari e locali, di limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali*, a dimostrazione del pieno coinvolgimento dei Comuni, nel rispetto tuttavia delle competenze stabilite dalla legge, nella funzione di tutela e valorizzazione del paesaggio, come risulta espressamente anche dall'art. 131, quinto e sesto comma, d.lgs. n. 42/2004: *Le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.*

La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela; Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità).

Occorre, tuttavia, evitare che la partecipazione dei Comuni ai procedimenti di pianificazione paesaggistica possa creare *situazioni di stallo decisionale*.

La previsione della *partecipazione* dei Comuni già nella *fase tecnica di redazione del Piano* (come avvenuto nella specie) costituisce, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 478/2002, un equilibrato e ragionevole punto di convergenza fra le diverse esigenze di cui si è fatta menzione.

Al fine di valutare la congruità del procedimento di adozione del Piano utilizzato nel caso di specie, con specifico riferimento all'apporto partecipativo reso dai Comuni, occorre anche tener conto della distinzione, di cui all'art. 135, primo comma, d.lgs. n. 42/2004, tra Piani Paesaggistici e Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

I Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (che il d.lgs. n. 42/2004 considera espressamente, utilizzando però anche per essi la denominazione di Piani Paesaggistici) sono stati introdotti nell'ordinamento dalla legge n. 431/1985.

La stessa legge ha modificato la fisionomia dei Piani Paesaggistici Territoriali previsti dalla legge n. 1497/1939, non più riferiti, secondo l'interpretazione della citata legge n. 1497/1939 dominante in dottrina e giurisprudenza, alle aree che fossero state oggetto di un preventivo provvedimento di imposizione del vincolo, ma piuttosto fondati su una nozione di tutela del paesaggio improntata ad integrità e globalità.

Rispetto ai Piani Territoriali Paesistici, come configurati dalla legge n. 431/1985, i Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici risultano caratterizzati da una più spiccata vocazione urbanistico-territoriale, operando con gli effetti e le tecniche proprie degli strumenti di pianificazione territoriale (tanto da aver spinto parte della dottrina ad inquadrarli nell'ambito della materia urbanistica), pur essendo teologicamente orientati verso il preminente obiettivo della protezione dei valori estetici e culturali.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42/2004 e l'introduzione del nuovo strumento del Piano Paesaggistico, la distinzione fra tale Piano ed quello urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici può ritenersi attenuata, ma non scomparsa (come risulta chiaramente dall'art. 135, primo comma, del decreto: *...le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici"*).

E' vero, infatti, che il contenuto minimo della pianificazione paesaggistica prevede oggi, anche nell'ipotesi di adozione del Piano Paesaggistico in senso stretto, la *individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio* (art. 135, quarto comma, lett. d, d.lgs. n. 42/2004), ma è altrettanto chiaro che il Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici possiede comunque una più puntuale e significativa pregnanza in ordine ai profili del futuro sviluppo urbanistico e dell'utilizzo del territorio regionale a fini edificatori.

Da questo punto di vista appare fisiologico che la partecipazione procedimentale degli enti comunali risulti più intensa nell'ipotesi di adozione del Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, atteso che in questo caso la materia urbanistica, attribuita in primo luogo alla competenza amministrativa dei Comuni, viene

attinta in modo più significativo dalle decisioni assunte con lo strumento di pianificazione regionale.

Il Piano adottato con il provvedimento in questa sede impugnato è un Piano Paesaggistico in senso stretto, rispetto al quale la partecipazione dei Comuni risulta in concreto adeguata alle specifiche finalità dello strumento pianificatorio, incentrato essenzialmente sulla conoscenza, ricognizione, tutela e valorizzazione del paesaggio regionale, piuttosto che sulle prospettive di futuro sviluppo urbanistico (a differenza di quanto avviene, come ampiamente indicato, per il Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici).

Inoltre, come già è stato osservato, l'Amministrazione regionale ha operato una corretta distinzione fra la fase procedimentale relativa all'adozione del Piano e la fase ulteriore delle opposizioni od osservazioni successive alla pubblicazione del provvedimento.

L'Amministrazione regionale ha, conseguentemente, ritenuto che, in sede di adozione del Piano, il regime normativo delle aree dovesse essenzialmente dipendere dal loro intrinseco valore paesaggistico, rimandando alla fase delle opposizioni ed osservazioni successive alla pubblicazione del provvedimento la valutazione di specifiche e puntuali situazioni di contrasto fra le previsioni del Piano e quello contenute negli strumenti urbanistici comunali.

In tal modo non viene meno l'esigenza di coordinamento di cui al citato art. 145, secondo comma, d.lgs. n. 42/2004, dovendo precisarsi al riguardo che tale previsione non può comunque essere intesa nel senso che in sede di pianificazione paesaggistica sia inibito all'Amministrazione precedente interferire con le previsioni degli strumenti urbanistici dei Comuni, come può evincersi espressamente dal quarto comma della disposizione indicata (*I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle*

previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione), anche in considerazione del valore primario ed assoluto costituito dal paesaggio, come ripetutamente evidenziato dalla Corte Costituzionale nelle decisioni precedentemente indicate.

7.5. Con il sesto motivo di gravame (*violazione dell'art. 135 d.lgs. n. 42/2004, del decreto assessoriale n. 6080 del 21 maggio 1999, del decreto assessoriale n. 5820 dell'8 maggio 2002, eccesso di potere per contraddittorietà*) la società ricorrente ha osservato che il citato decreto dell'Assessore regionale dei Beni Culturali n. 6080 del 21 maggio 1999 ha suddiviso il territorio della regione in 18 ambiti omogenei con estensione interprovinciale.

Ciò risulta coerente con le previsioni di cui all'art. 135, secondo, terzo e quarto comma, d.lgs. n. 42/2004: *I Piani Paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti ed i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. In riferimento a ciascun ambito, i Piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. Per ciascun ambito i Piani Paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni, ordinate in particolare...*

Il Piano Paesaggistico di cui si tratta riguarda il territorio della Provincia di Siracusa, ma gli ambiti 14 e 17 che interessano tale Provincia si estendono anche alla Provincia di Ragusa.

L'irrazionalità di tale scelta determinerebbe, secondo il Comune, il venir meno della *necessaria uniformità all'interno dello stesso ambito territoriale.*

7.5.1. La censura è infondata.

Al riguardo devono in primo luogo richiamarsi le sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana nn. 812, 813 ed 815 del 7 marzo 2012, nelle quali si è affermato che costituisce una *mera petizione di principio che tale suddivisione amministrativa ridondi in un'inammissibile diversità di regime di tutela (che invece deve essere omogeneo per tutto l'ambito)* e che non era stata

fornita alcuna prova che, *a parità d'ambito*, non sussistesse *un trattamento di tutela omogenea a secondo di quale parte ricada... nel territorio provinciale*.

Alle argomentazioni di cui alle citate sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana può essere opportuno aggiungere le osservazioni che seguono.

L'adozione dei Piani Paesaggistici su base provinciale corrisponde ad un'esigenza di natura organizzativa che non impedisce, ovviamente, un opportuno coordinamento fra le diverse Soprintendenze.

E' chiaro che il singolo ambito interprovinciale deve ricevere una disciplina coerente, nel senso che una specifica area che presenti natura sostanzialmente unitaria non può ricevere una disciplina irrazionalmente differenziata per il mero fatto che parte di essa ricade nel territorio di una Provincia e altra parte nel territorio di una Provincia differente.

Come nelle ipotesi scrutinate dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, anche in questo caso non sussiste alcuna prova del mancato coordinamento fra le diverse Soprintendenze e di eventuali, ingiustificate difformità di disciplina con riferimento ad aree che presentino natura sostanzialmente unitaria.

7.6. Con il settimo motivo di gravame (*violazione degli artt. 2 e 7 legge regionale n. 10/2000 e 97 Cost., eccesso di potere per incompetenza*) il Comune ricorrente ha osservato che: a) il decreto impugnato è stato sottoscritto dall'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana; b) come si desume dai citati artt. 2 e 7 legge regionale n. 10/2000, gli Assessori sono essenzialmente titolari delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, della definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e della verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, mentre ai dirigenti è attribuita l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno; c) conseguentemente, il Piano Paesaggistico avrebbe dovuto essere adottato (o

quantomeno condiviso anche) dal dirigente.

7.6.1. La censura è infondata, dovendo ritenersi che, come affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana nelle sentenze nn. 811, 812, 813, 815 del 7 marzo 2012, la competenza all'adozione del Piano Paesaggistico spetta all'Assessore.

Nelle citate decisioni il giudice d'appello ha affermato che l'art. 2, secondo comma, legge regionale n. 10/2000 *lascia sì ai dirigenti l'emanazione dei provvedimenti ad efficacia verso terzi, ma non anche degli atti generali ed a contenuto pianificatorio.*

A ciò può essere opportuno aggiungere quanto segue.

L'art. 2 legge regionale n. 10/2000 attribuisce agli Assessori le *funzioni di indirizzo politico-amministrativo* (primo comma), nonché la competenza per le *decisioni in materia di atti normativi* (primo comma, lett. a) e per la *definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione* (secondo comma, lett. b), mentre attribuisce ai dirigenti la competenza all'adozione *degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.*

Il Piano Paesaggistico costituisce uno strumento fondamentale di esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo, atteso il particolare rilievo degli interessi in esso considerati, la sua natura generale e la funzione caratterizzante che lo stesso è destinato ad assumere per quanto attiene all'indirizzo politico-amministrativo seguito dall'Amministrazione regionale in materia paesaggistica.

Esso, inoltre, contiene (già all'esito della fase della sua adozione) talune prescrizioni normative che, analogamente a quanto avviene per gli strumenti urbanistici, incidono con efficacia *erga omnes* sulle possibilità di utilizzo del territorio.

L'adozione e l'approvazione di tale strumento consentono, inoltre, la definizione di un piano che condiziona il successivo esercizio dell'intera

attività amministrativa in ambito regionale.

Tali rilievi inducono a ritenere che l'adozione del Piano Paesaggistico spetti all'organo responsabile della funzione politico-amministrativa ed a condividere pienamente le conclusioni raggiunte dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana sull'esatto significato da attribuire all'espressione di cui all'art. 2, secondo comma, legge regionale n. 10/2000 (*ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno*), nel senso che la stessa non può ricomprendere quegli atti pianificatori che, per la loro particolare valenza sotto il profilo politico-amministrativo, impegnano direttamente la responsabilità dell'organo titolare di tale funzione.

8. In conclusione sia il ricorso introduttivo che quello per motivi aggiunti, assorbita ogni altra questione, devono essere rigettati.

In ragione della peculiarità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, rigetta il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti e compensa fra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Giovanni Milana, Consigliere

Daniele Burzichelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)